

Bruxelles, le 27.1.2021
COM(2021) 50 final

LIVRE VERT

SUR LE VIEILLISSEMENT

Promouvoir la solidarité et la responsabilité entre générations

1. Introduction

Le **vieillissement** touche tous les aspects de notre vie, tout au long de notre existence. Alors que la pandémie actuelle continue de nous menacer et que nous luttons pour protéger des vies et des moyens de subsistance, il importe de ne pas perdre de vue une évolution remarquable: jamais auparavant autant d'Européens n'ont connu une vie aussi longue. Ce phénomène constitue une évolution majeure soutenue par l'économie sociale de marché de l'UE.

Au cours des cinq dernières décennies, l'espérance de vie à la naissance a augmenté d'environ 10 ans, tant pour les hommes que pour les femmes. Les profils démographiques des régions de l'UE varient considérablement, notamment entre zones urbaines et zones rurales, certains endroits enregistrant un vieillissement important et d'autres un accroissement de leur population en âge de travailler. L'Europe n'est en aucun cas le seul continent dont la population est vieillissante, mais le processus est le plus avancé ici. À titre d'illustration, l'âge médian actuel en Europe[1], qui est de 42,5 ans, est plus de deux fois supérieur à celui enregistré en Afrique. Cet écart restera important au cours des prochaines décennies.

Cette tendance a une incidence significative sur la vie quotidienne des citoyens et sur nos sociétés. Elle a des répercussions sur la croissance économique, la viabilité budgétaire, la santé et les soins de longue durée, le bien-être ainsi que la cohésion sociale. En outre, l'impact disproportionné de la pandémie sur les personnes âgées – en termes d'hospitalisations et de décès – a mis en lumière certains des défis que pose le vieillissement de la population en matière de santé et de protection sociale. Le vieillissement ouvre toutefois également des perspectives nouvelles pour la création d'emplois, la promotion de l'équité sociale et le renforcement de la prospérité, par exemple dans l'économie des seniors ou des services à la personne.

Les États membres s'attaquent aux conséquences du vieillissement en améliorant les systèmes d'éducation et de compétences, en encourageant une vie professionnelle plus longue et plus complète et en faisant progresser les réformes des systèmes de protection sociale et de retraite. Toutefois, compte tenu de l'ampleur, de la rapidité et de l'impact de cette tendance dans l'ensemble de la société, nous devons également envisager des **approches nouvelles** et veiller à ce que nos politiques soient adaptées à leurs objectifs dans une période de changements majeurs, allant de la double transition écologique et numérique à de nouvelles formes de travail en passant par la menace de pandémies.

L'objectif du présent livre vert est de lancer un **vaste débat politique sur le vieillissement** afin d'examiner les options envisageables pour anticiper et relever les défis et les possibilités que présente ce phénomène, en tenant compte en particulier du programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations unies et de la Décennie des Nations unies pour le vieillissement en bonne santé. Bon nombre des compétences en matière de gestion des effets du vieillissement sont entre les mains des États membres et l'Union est bien placée pour

[1] L'Europe renvoie ici à l'ensemble du continent. Source: rapport 2019 de l'ONU sur les Perspectives de la population dans le monde. Le tableau de données en ligne d'Eurostat demo_pjanind indique qu'en 2019, l'âge médian enregistré dans les États membres de l'Union des 27 est de 43,7 ans.

recenser les principaux problèmes et tendances et soutenir les actions dans le domaine du vieillissement aux niveaux national, régional et local. Elle peut aider les États membres et les régions à élaborer leurs propres réponses politiques sur mesure à la question du vieillissement.

Le socle européen des droits sociaux[2] énonce un certain nombre de principes qui concernent directement ou indirectement les domaines touchés par le vieillissement, tels que le revenu des personnes âgées et les retraites, les soins de longue durée, les soins de santé, l'inclusion des personnes en situation de handicap, la protection sociale, l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée et l'éducation, la formation et l'apprentissage tout au long de la vie. La Commission présentera prochainement un plan d'action visant à soutenir la mise en œuvre intégrale du socle européen des droits sociaux.

Le présent livre vert adopte une **approche fondée sur le cycle de vie** qui reflète l'impact universel du vieillissement et met l'accent sur les conséquences du vieillissement tant sur le plan personnel que sur le plan sociétal de façon plus globale, ce qui inclut par exemple l'éducation et l'apprentissage tout au long de la vie et des modes de vie sains, la manière de financer des retraites adéquates ou la nécessité d'accroître la productivité et de disposer d'une main-d'œuvre suffisante pour assurer les soins de santé et les soins de longue durée pour les personnes âgées.

L'approche fondée sur le cycle de vie tient compte du fait que les étapes traditionnelles de l'éducation et de la formation, du travail et de la retraite sont définies de manière moins stricte et deviennent plus flexibles. Elle reflète également le fait que pour répondre au vieillissement de la population, il faut trouver le juste équilibre entre des solutions durables pour notre système de protection sociale et le renforcement de la **solidarité intergénérationnelle et de l'équité entre jeunes et vieux**. Il existe de nombreuses interdépendances entre les générations qui suscitent des défis, des opportunités et des questions pour nos sociétés, c'est pourquoi les jeunes - et les autres - devraient jouer un rôle actif dans l'élaboration de notre réponse politique.

La Commission a fait figurer la démographie en bonne place parmi les **domaines d'action stratégiques de l'UE**. En juin 2020, elle a présenté un rapport[3] exposant les principales informations sur l'évolution démographique et ses effets probables. Le présent livre vert est le premier résultat de ce rapport et lance un débat sur l'une des transformations démographiques majeures en Europe. Ce débat sera inclusif et s'appuiera sur les travaux d'autres institutions, organes et organismes de l'UE[4] qui participent activement au débat sur les défis démographiques.

---

[2] https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_en

[3] Rapport sur les conséquences de l'évolution démographique en Europe [COM(2020) 241 final du 17.6.2020].

[4] Par exemple, les conclusions du Conseil sur les défis démographiques - Voie à suivre (8668/20 du 8.6.2020); conclusions du Conseil sur les droits de l'homme, la participation et le bien-être des personnes âgées à l'ère de la numérisation (11717/2/20 du 9.10.2020); avis du Comité économique et social européen sur «Les défis

2. Poser les fondations

Les années qui vont de la petite enfance au début de l'âge adulte sont déterminantes pour le reste de notre vie. Ce que nous vivons, ce que nous apprenons, les habitudes que nous adoptons sont autant de facteurs qui influent sur nos perspectives d'avenir, notre santé et notre bien-être. La **mise en place de fondations adéquates** à un stade précoce peut contribuer à prévenir, limiter et reporter certains des problèmes liés au vieillissement.

Deux concepts stratégiques, en particulier, peuvent permettre à une société vieillissante de prospérer: le vieillissement actif et en bonne santé et l'apprentissage tout au long de la vie. Ces deux approches sont les plus efficaces lorsqu'elles débutent à un âge précoce, car elles sont pertinentes pour l'ensemble du cycle de vie. Il est important de noter que des niveaux élevés d'éducation et de santé se renforcent mutuellement.

2.1. Vieillissement actif et en bonne santé

Une stratégie de **vieillissement actif et en bonne santé** vise à promouvoir des modes de vie sains tout au long de notre vie et englobe nos habitudes de consommation et de nutrition ainsi que nos niveaux d'activité physique et sociale. Elle contribue à réduire le risque d'obésité, de diabète et d'autres maladies non transmissibles qui sont en augmentation. Les maladies cardiovasculaires et le cancer représentent les principales causes de décès évitables pour les personnes de moins de 75 ans en Europe[5]. Le vieillissement actif et en bonne santé a une incidence positive sur le marché du travail, les taux d'emploi et nos systèmes de protection sociale, et donc sur la croissance et la productivité de l'économie.

Le vieillissement actif et en bonne santé est un choix et une responsabilité personnels, mais il est fortement tributaire de l'environnement dans lequel les gens vivent, travaillent et socialisent. **Les politiques publiques peuvent jouer un rôle de soutien important.** Des mesures proactives peuvent contribuer à prévenir et à détecter les maladies et à protéger les personnes contre les effets d'une mauvaise santé. Elles peuvent contribuer à faire en sorte que le vieillissement actif et en bonne santé devienne un choix plus facile, y compris pour les personnes en situation de vulnérabilité. Il existe des moyens innovants pour promouvoir des modes de vie sains chez les enfants et les jeunes, notamment grâce à des technologies numériques sûres, des jeux, des plateformes d'apprentissage et des applications. La médecine personnalisée peut aider à détecter, à un stade précoce, les personnes exposées au risque de développer des maladies particulières plus tard dans la vie.

Si les États membres sont responsables de leurs politiques de santé, l'UE peut soutenir leur action, notamment par l'intermédiaire du nouveau programme EU4Health, par exemple en matière de lutte contre le cancer, de démence, de santé mentale et de promotion d'une alimentation et de régimes alimentaires sains, ainsi que d'une activité physique régulière. Pour ce faire, le plan européen de lutte contre le cancer a été mis en place afin d'aborder

---

démographiques dans l'UE vus sous l'angle des inégalités en matière d'économie et de développement», du 5 mai 2020, et avis du Comité des régions intitulé «Le changement démographique: propositions pour en mesurer les effets négatifs dans les régions de l'UE et les contrer» du 14 octobre 2020. Le Parlement européen prépare également un rapport intitulé «Vieillissement de la population du vieux continent – possibilités et enjeux liés à la politique du vieillissement après 2020 ».

[5] Source: Eurostat (tableau de données en ligne: HLTH_CD_APR et Statistiques sur la mortalité évitable grâce aux traitements et à la prévention

l'ensemble du parcours de la maladie, de la prévention à la survie. Le suivi et l'échange d'informations sur les initiatives nationales en matière de santé peuvent contribuer à réduire les différences d'approche et d'offre entre les pays et au sein de ceux-ci.

2.2. Éducation et formation dans une perspective d'apprentissage tout au long de la vie

L'éducation et l'apprentissage tout au long de la vie - investir dans les connaissances, les aptitudes et les compétences des personnes tout au long de leur vie - font partie de la réponse apportée aux défis posés par le vieillissement. L'investissement continu dans l'apprentissage a de nombreux effets positifs: l'acquisition et la mise à jour des compétences aident les personnes à rester employables, à réussir leurs transitions professionnelles et à progresser sur le plan professionnel, en les maintenant au travail et en améliorant leur satisfaction professionnelle. Dans un monde en mutation rapide, l'apprentissage tout au long de la vie est une nécessité, car les carrières et les possibilités d'éducation évoluent rapidement. L'apprentissage continu peut également contribuer à retarder l'apparition de la démence et à prévenir le déclin cognitif lié à la vieillesse. C'est aussi un moyen pour les personnes âgées de jouer un rôle actif dans la société. Le développement des compétences citoyennes est important pour la participation démocratique tout au long de la vie.

L'apprentissage tout au long de la vie est le plus efficace lorsqu'il commence tôt dans la vie. Les premières années de la vie sont cruciales pour le développement des compétences cognitives et sociales. Il est prouvé que l'accès à des services d'éducation et d'accueil de la **petite enfance** de qualité a un effet durable sur les résultats scolaires et au-delà. Malgré l'amélioration de l'**enseignement et de la formation scolaires**, trop de jeunes quittent encore l'école prématurément et ont de graves problèmes en ce qui concerne les compétences de base, telles que la lecture, les sciences et les mathématiques. Il en va de même pour les adultes. Il est alarmant de constater qu'un jeune sur cinq en Europe ne possède pas les compétences numériques de base. Les élèves issus de milieux défavorisés sont surreprésentés parmi les élèves en échec. Les données disponibles donnent également à penser que les personnes possédant plus de compétences ont davantage tendance à participer à des activités d'apprentissage que les personnes ayant un faible niveau de compétences qui risquent dès lors d'être prises au piège de la faible qualification.

Il existe un grand potentiel en ce qui concerne le développement des compétences des personnes âgées, ainsi que l'amélioration de la manière dont elles sont validées et dont l'orientation professionnelle est proposée. L'**éducation et la formation des adultes** contribuent à améliorer l'employabilité dans un monde du travail en mutation, car l'évolution des besoins en compétences, notamment en raison des transitions écologique et numérique, offre un potentiel pour de nouveaux emplois.

Tout cela est au cœur de la mise en œuvre de la stratégie en matière de compétences pour l'Europe récemment adoptée par la Commission[6]. En outre, avec la création d'un espace européen de l'éducation[7] d'ici à 2025, nous œuvrons à l'accès de tous à une éducation de qualité, tenant particulièrement compte des élèves menacés d'échec scolaire et d'exclusion sociale.

---

[6] COM(2020) 274 final du 1.7.2020.
[7] COM(2020) 625 final du 30.9.2020.

2.3. Aspects territoriaux en matière d'accès à l'éducation

L'accès à une éducation et à une formation de qualité ne peut être considéré comme allant de soi, en particulier dans les **régions à faible densité de population**, où les personnes doivent parfois parcourir de longues distances pour se rendre dans les établissements concernés. La combinaison de faibles taux de natalité et de l'émigration des jeunes peut réduire la demande de scolarisation dans les régions rurales et éloignées.

Cela peut conduire à un cercle vicieux: le nombre d'enfants peut tomber à un niveau si bas qu'il est difficile de justifier le maintien d'une école. De ce fait, il est moins intéressant pour les familles avec enfants de s'installer ou de rester dans une telle région.

Le passage à l'**apprentissage à distance** stimulé par la pandémie de COVID-19 a permis de tirer quelques enseignements pour l'utilisation des technologies numériques dans l'éducation et la formation. Toutefois, la crise a encore mis en évidence les inégalités auxquelles sont confrontées les communautés rurales dans l'accès aux services numériques. Les régions rurales et éloignées sont plus susceptibles d'avoir besoin d'investissements en matière de connectivité et moins susceptibles d'avoir accès à un haut débit abordable et de qualité, ainsi qu'aux dispositifs et compétences nécessaires pour l'utiliser. Pour certains enfants, cela a signifié qu'ils ne pouvaient pas continuer à suivre les cours pendant la pandémie, ce qui a accentué les inégalités préexistantes avec leurs camarades des régions mieux desservies. De nouvelles approches peuvent associer l'enseignement en classe à un apprentissage numérique de haute qualité afin d'améliorer l'accès à l'éducation et à la formation, tant dans les zones urbaines que rurales. Le plan d'action en matière d'éducation numérique[8] propose une approche globale de l'apprentissage et de l'éducation numériques au niveau de l'UE.

1. *Comment promouvoir pour tous des politiques de vieillissement actif et en bonne santé dès le plus jeune âge et tout au long de la vie? Comment mieux préparer les enfants et les jeunes à la perspective d'une espérance de vie plus longue? Quel type de soutien l'UE peut-elle apporter aux États membres?*
2. *Quels sont les principaux obstacles à l'apprentissage tout au long de la vie? À quelle étape de la vie la suppression de ces obstacles pourrait-elle faire la plus grande différence? Comment s'attaquer spécifiquement à ce problème dans les zones rurales et éloignées?*

3. Tirer le meilleur parti de notre vie professionnelle

La population de l'UE en âge de travailler diminue depuis dix ans et cette tendance devrait se poursuivre[9]. La population totale restant constante, le risque de pénurie de main-d'œuvre augmente. Il s'avère de ce fait difficile de maintenir la production et la fourniture de services ce qui a, en définitive, une incidence sur notre prospérité et notre bien-être. Pour compenser la **diminution de la population en âge de travailler**, l'UE et ses États membres devraient promouvoir des politiques amenant davantage de personnes sur le marché du travail, leur permettant de rester en activité plus longtemps et améliorant la productivité. Le potentiel des régions moins développées, c'est-à-dire dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la

[8] COM(2020) 624 final du 30.9.2020.
[9] Source: Eurostat tableaux en ligne demo_pjan et proj_19np

moyenne de l'UE, pourrait également être mieux exploité grâce à des investissements appropriés destinés à soutenir la mise à niveau régionale.

3.1. *Faire entrer davantage de personnes sur le marché du travail*

Une forte participation au marché du travail et l'allongement de la vie active peuvent atténuer le problème du vieillissement de la société, caractérisée par une diminution de la population en âge de travailler[10]. Toutefois, la discrimination au travail - ou lors de la recherche d'un emploi - est très répandue et peut toucher davantage certains groupes. En veillant à ce que les personnes issues d'une minorité raciale ou ethnique puissent déployer pleinement leur potentiel, on obtiendra de meilleurs résultats sociaux et économiques pour tous. À cet égard, il est essentiel de poursuivre les travaux visant à mettre en place une Union de l'égalité et à mettre pleinement en œuvre les instruments juridiques existants.

Les taux d'emploi des **femmes** (âgées de 20 à 64 ans) dans l'UE restent inférieurs de 11,7 points de pourcentage à ceux des hommes, et un plus grand nombre de femmes ont tendance à travailler à temps partiel, bien qu'elles soient plus nombreuses que les hommes à obtenir un diplôme universitaire[11].

Des mesures visant à promouvoir la participation égale des femmes et des hommes au travail familial tant rémunéré que non rémunéré peuvent contribuer à accroître les taux d'emploi des femmes, notamment en aidant les individus et les familles à mieux concilier vie professionnelle et vie privée. Des mesures visant à améliorer l'**égalité entre les hommes et les femmes** sur le marché du travail et à combler l'écart femmes-hommes pourraient favoriser la participation des hommes aux tâches ménagères et aux responsabilités familiales, si elles sont associées à des mesures structurelles visant à réformer les systèmes fiscaux et de protection sociale. Un certain nombre d'actions clés dans ce domaine ont déjà été définies dans la stratégie de l'UE en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes 2020-2025[12].

Des données récentes[13] montrent que 5,4 % des femmes (et 2,2 % des hommes) de 18 à 64 ans ont réduit leur temps de travail ou interrompu leur travail pendant plus d'un mois pour s'occuper de proches malades et/ou de parents âgés en situation de handicap. Une meilleure disponibilité de services de garde d'enfants de qualité, de soins formels de longue durée et de soutien aux aidants informels contribuerait non seulement à répondre aux besoins croissants des personnes âgées, mais permettrait également à un plus grand nombre de travailleurs - en particulier les femmes - d'entrer sur le marché du travail et d'y rester.

Si on leur permettait d'exercer un travail correspondant à leurs qualifications et à leurs compétences, les **personnes issues de l'immigration** pourraient être mieux intégrées, ce qui contribuerait à améliorer la cohésion sociale, stimuler la croissance économique et réduire les inégalités.

La **migration légale** peut contribuer à combler les pénuries de compétences et donc à répondre aux besoins du marché du travail. Des migrants possédant un niveau d'éducation

[10] JRC, *Scénarios démographiques pour l'UE: migration, population et éducation*, 2019.
[11] Source: tableau d'Eurostat en ligne lfsi_emp_a
[12] COM(2020) 152 final du 5.3.2020.
[13] Enquête sur les forces de travail, *soins aux proches en état d'incapacité*.

élevé sont plus susceptibles que la moyenne d'être surqualifiés pour le travail qu'ils accomplissent. Le potentiel que représente l'emploi des femmes migrantes est particulièrement difficile à exploiter, en raison des obstacles structurels tels que l'accès à des services de garde d'enfants de qualité et abordables. En novembre 2020, la Commission a présenté un nouveau plan d'action en faveur de l'intégration et de l'inclusion pour la période 2021-2027[14], qui tient compte des différentes situations dans lesquelles se trouvent les populations migrantes et aide les États membres et les autres parties prenantes concernées à trouver la réponse adéquate dans leurs politiques d'intégration et d'inclusion. Dans le cadre du suivi du nouveau pacte sur la migration et l'asile[15], la Commission a récemment mené à bien une consultation publique sur l'avenir de la migration légale dans l'UE et proposera un certain nombre de mesures, notamment un train de mesures sur les talents et les compétences, assorti d'options pour le développement d'une réserve de talents européens.

Il est également possible de remédier aux pénuries de main-d'œuvre en augmentant l'emploi des **personnes en situation de handicap**, ce qui nécessite des aménagements raisonnables et un environnement de travail accessible.

Malgré de récentes hausses, le taux d'emploi des **travailleurs âgés** dans l'UE reste inférieur à la moyenne. Seules 59,1 % des personnes âgées de 55 à 64 ans occupaient un emploi en 2019, contre 73,1 % de l'ensemble des personnes âgées de 20 à 64 ans[16]. Après 50 ans, le risque de chômage de longue durée augmente[17]. Nombre de travailleurs âgés rencontrent des difficultés en ce qui concerne le recrutement, l'accès aux possibilités de formation, les transitions professionnelles et les tâches adaptées à l'âge. La facilitation de la participation des personnes âgées au marché du travail pourrait être mieux encouragée, notamment au moyen, par exemple, d'incitations fiscales encourageant les employeurs à recruter des travailleurs âgés.

Dans certains secteurs, tels que l'agriculture, les personnes continuent à travailler jusqu'à un âge avancé, soit par choix, soit en raison de leurs conditions de vie, de l'absence d'un repreneur potentiel, ou en raison de la faiblesse des prestations de retraite. Les aspects physiques - qu'ils soient ergonomiques ou liés à l'accessibilité - et des conditions de travail flexibles permettraient aux travailleurs âgés de reporter leur départ à la retraite s'ils le souhaitent. Les accidents du travail et les maladies professionnelles constituent un risque plus important à mesure que les personnes vieillissent. De bonnes **conditions de travail**, y compris des mesures et conditions de sécurité et de santé sérieuses, contribuent à protéger la santé des travailleurs de tous âges, favorisant ainsi le bien-être et réduisant les taux de retraite anticipée. Les technologies numériques peuvent aider les travailleurs et offrir des environnements de travail mieux adaptés, avec des systèmes personnalisés basés sur les TIC, des accessoires connectés et des applications de santé mobiles.

L'**entrepreneuriat des seniors** peut prolonger la vie active, réduire le chômage des personnes âgées, améliorer leur inclusion sociale et stimuler l'innovation grâce aux start-ups. Il peut favoriser l'apprentissage intergénérationnel et assurer le transfert de connaissances. La

[14] COM(2020) 758 final du 24.11.2020.
[15] COM(2020) 609 final du 23.9.2020.
[16] Source: tableau d'Eurostat en ligne lfsi_emp_a
[17] Source: lfsa_upgan

sensibilisation à l'entrepreneuriat en tant qu'option de fin de carrière peut contribuer à lutter contre l'âgisme, qui représente un obstacle potentiel à cette activité. Les politiques publiques peuvent soutenir les entrepreneurs seniors en supprimant les mesures dissuasives dans les systèmes fiscaux et de sécurité sociale, en fournissant des conseils bien ciblés et en garantissant l'accès au financement.

3.2. Productivité, innovation et débouchés commerciaux

La croissance de la productivité s'est ralentie dans toutes les économies avancées au cours des dernières décennies. Dans un contexte de diminution de la population en âge de travailler, **une productivité plus élevée** est essentielle pour soutenir une croissance économique durable et inclusive et un niveau de vie plus élevé dans l'UE. Les transitions écologique et numérique offrent la possibilité de relancer la croissance de la productivité en encourageant l'**innovation** sous la forme de nouvelles technologies et de nouveaux modèles commerciaux. L'innovation peut également contribuer à améliorer l'efficacité des ressources, tandis que les technologies permettant de réduire la main-d'œuvre peuvent atténuer les difficultés liées aux défis posés par la diminution de la population en âge de travailler.

Des **investissements** adéquats et efficaces **dans la recherche et le développement et les actifs incorporels en général** sont essentiels pour stimuler l'innovation et favoriser l'adoption de nouvelles technologies. Une administration publique et un système judiciaire efficaces, un environnement favorable aux entreprises, des politiques de concurrence efficaces et un système de subventions et d'imposition équitable, transparent et efficient, cohérent par rapport aux objectifs à long terme de durabilité socio-environnementale, jouent également un rôle dans le soutien à la productivité et à l'innovation.

L'«**économie des seniors**» offre des débouchés à l'Union. Ce terme fait référence à une évolution générale de la demande de produits et de services qui reflète les besoins et préférences spécifiques des personnes âgées. L'économie des seniors devrait croître d'environ 5 % par an, pour passer de 3,7 billions d'euros en 2015 à 5,7 billions d'euros en 2025[18].

L'économie des seniors peut ouvrir de nouvelles **perspectives d'emploi** dans des secteurs tels que le tourisme, les maisons intelligentes qui favorisent une vie autonome, les technologies d'assistance, les produits et services accessibles, la robotique de services, le bien-être, les cosmétiques et la mode, la sécurité, la culture, la mobilité personnelle et automatisée, et les services bancaires. L'**innovation scientifique et médicale** stimulera également les possibilités offertes aux développeurs de technologies, au personnel de santé hautement qualifié et aux soignants, tout en apportant les avancées nécessaires pour répondre au vieillissement de la société.

La télémédecine, les applications pour smartphones et les biocapteurs pour le diagnostic et le suivi à distance peuvent améliorer les résultats pour les patients. De nouvelles technologies d'assistance peuvent étendre l'autonomie, l'indépendance et la participation des personnes âgées en situation de handicap. Un marché développé de **produits et de services pour un**

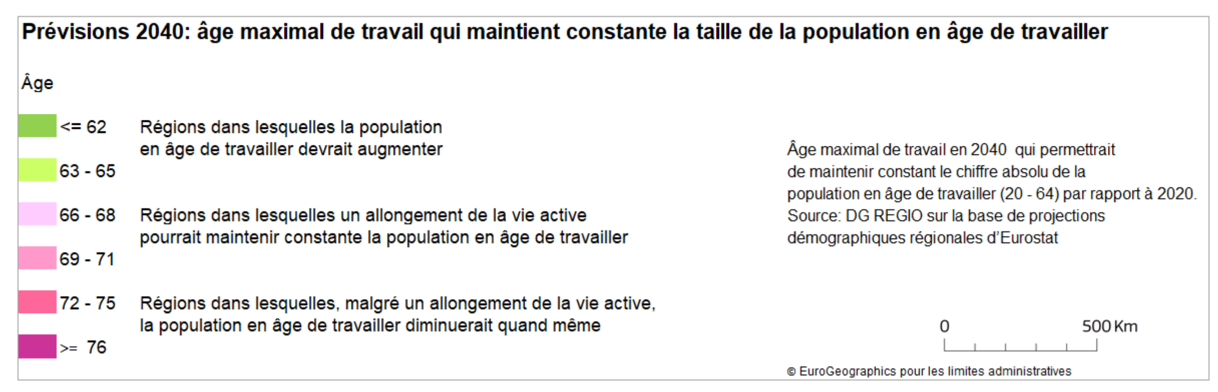
[18] https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/silver-economy-study-how-stimulate-economy-hundreds-millions-euros-year

vieillissement actif et en bonne santé pourrait améliorer l'efficacité des systèmes de santé et de protection sociale, ce qui pourrait les rendre plus durables.

3.3. Emploi et productivité – une perspective territoriale

La carte ci-dessous montre l'augmentation de la vie professionnelle nécessaire pour lutter contre le vieillissement de la population dans les régions de l'UE. Seule une région de l'UE sur cinq devrait enregistrer une croissance de la population en âge de travailler entre 2020 et 2040. Ces régions comprennent souvent la capitale, une autre grande ville et/ou leur banlieue. Les entreprises des quelques régions dont la population en âge de travailler augmente auront plus de facilité à pourvoir leurs postes vacants et à développer leurs activités. Toutefois, dans les régions où la population en âge de travailler diminue, les entreprises sont plus susceptibles de faire face à des pénuries de main-d'œuvre en l'absence d'une mobilité accrue de cette dernière. En conséquence, elles devront investir davantage dans les technologies permettant d'économiser la main-d'œuvre et dans l'innovation uniquement pour produire le même volume de biens ou de services.

Carte 1. Prévisions 2040: âge maximal de travail qui maintient constante la taille de la population en âge de travailler



Le **potentiel des régions moins développées, y compris des régions rurales** peut être exploré plus avant, par exemple pour exploiter les possibilités offertes par l'économie des seniors. La politique de cohésion joue un rôle important dans le soutien de leur développement. La situation dans les zones rurales en Europe est très variée, certaines enregistrant de bons résultats sur le plan économique et social et d'autres connaissant un déclin économique et/ou social. La qualité de vie est souvent considérée comme meilleure dans les zones rurales que dans les villes. La proximité de la nature, l'air pur, le sentiment d'appartenance à une communauté et les logements moins chers attirent les habitants des villes. Si elles sont dotées d'une infrastructure de base suffisante, d'installations de transport et de conditions favorables à l'activité économique, elles peuvent être attrayantes tant pour les personnes en âge de travailler que pour une population vieillissante.

La **connectivité numérique** peut également aider les territoires éloignés à accéder à un enseignement de qualité et à des possibilités d'emploi de qualité, comme cela a été démontré lors de la crise de la COVID-19. La crise a également mis en évidence le potentiel du télétravail pour certaines professions en tant que moyen d'éviter les déplacements journaliers domicile-travail et toutes leurs retombées en termes de pollution atmosphérique et d'emploi du temps.

Les **infrastructures** - que ce soit dans le domaine du transport, de l'école, de la connectivité, du logement, des réseaux postaux ou des soins de santé - et la fourniture de **services**, tels que l'éducation et la formation, la santé et les soins de longue durée, peuvent améliorer les possibilités de développement, si elles sont adaptées aux besoins locaux.

3. *Quelles mesures politiques novatrices visant à améliorer la participation au marché du travail, en particulier des travailleurs âgés, devraient-elles être envisagées de manière plus approfondie?*
4. *Est-il nécessaire de mettre en place davantage de politiques et d'actions au niveau de l'UE pour soutenir l'entrepreneuriat des seniors? Quel type de soutien est nécessaire au niveau de l'UE et comment pouvons-nous nous appuyer sur les exemples réussis d'innovation sociale sous forme de tutorat entre jeunes entrepreneurs et entrepreneurs plus âgés?*
5. *Comment les politiques de l'UE peuvent-elles aider les régions moins développées et les zones rurales à gérer le vieillissement et le dépeuplement? Comment les territoires de l'UE touchés par le double défi du dépeuplement et du vieillissement peuvent-ils mieux exploiter l'économie des seniors?*

4. Nouvelles opportunités et nouveaux défis en matière de retraite

Jamais auparavant, dans l'histoire européenne, autant de personnes n'ont connu une vie aussi longue et en bonne santé. Plus que jamais, les personnes restent actives plus longtemps, prolongent leur carrière professionnelle et participent à des activités sociales après leur départ à la retraite. Grâce à des modes de vie plus sains et au progrès médical (amélioration de la prévention, du diagnostic et du traitement des maladies), la plupart des retraités sont en bonne forme et peuvent décider de la façon dont passer leur temps libre[19]. Ces nouvelles réalités modifient notre perception du vieillissement, mettant en lumière la contribution importante

[19] Source: Ageing Europe - édition 2020, Eurostat

que les personnes âgées apportent à la société et à l'économie grâce à l'apprentissage et à la cohésion entre les générations.

Dans le même temps, la phase du départ à la retraite présente des défis pour les individus, mais aussi pour les systèmes de protection sociale qui les soutiennent. Pour garantir l'adéquation, le caractère abordable et la viabilité des régimes de retraite, nous devons évaluer de manière critique la manière dont les régimes de retraite actuels permettent de faire face au vieillissement rapide de la population.

4.1. Rester actif

Les activités de **bénévolat** peuvent promouvoir la solidarité et la coopération intergénérationnelles, s'avérant profitables tant pour les jeunes que pour les personnes âgées sur le plan des connaissances, de l'expérience et de l'estime de soi. Dans le même temps, le bénévolat a une valeur économique importante. Les données montrent qu'environ un cinquième des personnes âgées de 65 à 74 ans participent au bénévolat formel, tandis que les personnes âgées de 75 ans et plus restent engagées lorsque leur état de santé le permet[20]. Au cours de la pandémie de COVID-19, les retraités ont aidé la collectivité en suspendant leur retraite pour reprendre des fonctions médicales ou infirmières ou en fournissant des services bénévoles pour soulager d'autres personnes dans leur vie quotidienne.

Bon nombre de personnes, en particulier les femmes âgées, sont des **aidants non rémunérés**, principalement au sein de leur famille (pour prendre soin de leurs parents, leur partenaire, leurs enfants ou leurs petits-enfants), aidant ainsi la génération d'âge moyen à concilier vie professionnelle et vie familiale.

L'**apprentissage intergénérationnel**, notamment le tutorat ou le partage d'expériences, permet aux jeunes et aux personnes âgées d'échanger des connaissances et des compétences. De nombreux apprentissages intergénérationnels se déroulent de manière informelle au sein de la collectivité, dans le cadre d'activités organisées dans le contexte de bibliothèques et de musées, d'associations culturelles, sportives ou autres, d'institutions religieuses, etc.

La **mobilité** active favorise également le vieillissement actif. La marche et le vélo sont populaires dans de nombreux États membres, y compris chez les personnes de plus de 65 ans. Les nouvelles formes de mobilité électrique, principalement les vélos électriques, apportent déjà une réponse flexible aux besoins de certaines personnes âgées en matière de mobilité et leur permettent d'utiliser un mode de transport actif tout en réduisant leurs émissions lors de leurs déplacements.

4.2. Pauvreté des personnes âgées

Pour la plupart des gens, la retraite entraîne une baisse de revenus et, dans certains cas, les personnes âgées sont exposées à un risque de **pauvreté**. À mesure qu'elles avancent en âge, elles sont confrontées à des risques d'ordre financier, par exemple, parce qu'elles ont besoin de soins de santé et, plus particulièrement, de soins de longue durée.

[20] Pour de plus amples informations, voir le tableau en ligne d'Eurostat: ilc_scp19

Les pensions constituent la principale source de revenus de la plupart des retraités. Pour que leur niveau reste convenable compte tenu de l'allongement de l'espérance de vie, les gens devront, à l'avenir, travailler plus longtemps. Certaines personnes âgées continueront toutefois d'être plus exposées au risque de pauvreté que d'autres, et notamment à la précarité énergétique. C'est plus particulièrement le cas des personnes ayant perçu de faibles revenus, ayant connu des interruptions de carrière ou ayant occupé des emplois ou exercé des métiers offrant une protection limitée, comme les travailleurs atypiques et les travailleurs indépendants.

Le risque reste plus élevé pour certains groupes de personnes. **Les femmes** ont généralement des revenus inférieurs à ceux des hommes, ont des carrières plus courtes et moins linéaires, travaillent à temps partiel et assument davantage de responsabilités familiales non rémunérées. Dans l'UE, les pensions des femmes sont en moyenne inférieures de 29,5 % à celles des hommes[21]. En 2019, 37 % des **migrants** originaires de pays tiers étaient exposés au risque de pauvreté et d'exclusion sociale contre 22 % des citoyens mobiles de l'Union[22]. Dans les années à venir, ces personnes pourraient être davantage exposées au risque de pauvreté des personnes âgées car elles auront eu une carrière plus courte dans l'UE.

Les **personnes âgées handicapées** peuvent être confrontées à des problèmes particuliers. Les personnes en âge de travailler qui se retrouvent en situation de handicap bénéficient souvent d'une aide liée au marché du travail pour compenser les pertes de revenus et les dépenses supplémentaires. Les personnes qui contractent un handicap une fois retraitées sont dans bien des cas exclues de ces prestations, dont le niveau est souvent insuffisant.

Encadré 1. Autonomie, participation et droits des personnes âgées

Le socle européen des droits sociaux sert de boussole pour améliorer les conditions de travail et de vie de tous, quel que soit l'âge, et instaurer de véritables droits sociaux. Il comprend un certain nombre de principes axés sur les défis liés au vieillissement.

Les personnes âgées se trouvent fréquemment en situation de vulnérabilité; certaines à plusieurs égards, par exemple, lorsqu'elles sont en mauvaise santé ou handicapées[23], appartiennent à une minorité ethnique ou religieuse ou que ce sont des personnes LGBTIQ. Certaines d'entre elles peuvent avoir besoin d'une aide directement liée à leur protection ou à la protection de leur patrimoine, par exemple pour la gestion de leurs finances ou de soins médicaux. Le nouvel agenda du consommateur, publié récemment[24], a également mis cet aspect en évidence. En outre, les personnes âgées vulnérables peuvent aussi être exposées à un risque d'abus, notamment par négligence ou violence physique ou mentale. Elles ont payé un lourd tribut pendant la pandémie, ce qui montre bien l'importance de protéger leur autonomie ainsi que leur santé et leurs conditions de vie.

[21] Source: tableau d'Eurostat en ligne ilc_pnp13.
[22] Source: tableau d'Eurostat en ligne ilc_peps05.
[23] L'UE est attachée à la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées visant à défendre les droits et la dignité des personnes handicapées.
[24] COM(2020) 696 final du 13.11.2020.

L'accès aux biens et aux services, notamment aux services publics, et la participation à la vie politique, sociale et culturelle requiert de plus en plus souvent des compétences numériques. Les évolutions technologiques peuvent accentuer la vulnérabilité des personnes âgées, par exemple si elles sont moins familiarisées ou moins à l'aise avec les outils numériques ou disposent d'un accès restreint aux technologies numériques. Du fait de cette situation, elles peuvent être davantage exposées aux fraudes, aux escroqueries et aux pratiques commerciales malhonnêtes comme on a pu le constater durant la pandémie et les confinements. Les personnes âgées vivant à l'étranger ou possédant des avoirs à l'étranger peuvent aussi être particulièrement vulnérables en raison de la barrière linguistique et de la méconnaissance des systèmes administratifs et juridiques; des mesures concrètes de protection peuvent donc se révéler nécessaires dans les situations transfrontières.

L'augmentation du nombre de personnes âgées dans l'UE suscite des préoccupations spécifiques en matière de sécurité et de sûreté car elles peuvent être la cible d'organisations criminelles (visites à domicile, arnaques de rue, cambriolages, vols à la tire et autres escroqueries et délits par exemple).

Pour permettre aux personnes âgées de jouir de leurs droits et de leur autonomie et de participer à la société dans toute la mesure du possible, il convient de prendre en considération ces situations de vulnérabilité qui devront, le cas échéant, être abordées plus particulièrement par les décideurs politiques à tous les niveaux.

4.3. Des systèmes de retraite adaptés, équitables et viables

La difficulté de maintenir des systèmes de **retraite** adaptés, équitables et viables **dans une société vieillissante** et la nécessité, pour les citoyens, de se constituer une épargne complémentaire ont été soulignées à plusieurs reprises, notamment dans les rapports sur l'adéquation des retraites publiés conjointement par le Conseil et la Commission[25]. Toutefois, en l'absence de nouvelles réformes, les taux de cotisation vont probablement augmenter et ceux du remplacement des retraites diminuer pour garantir la viabilité des finances publiques dans un contexte où les retraités sont plus nombreux et les personnes en âge de travailler moins nombreuses. Une telle évolution peut faire peser un double fardeau sur les jeunes générations et poser ainsi la question de l'équité intergénérationnelle.

L'allongement de la vie professionnelle est une réponse essentielle à cette situation. Selon les dernières projections démographiques d'Eurostat, le taux de dépendance économique[26] des personnes âgées en 2040 dans l'UE resterait au même niveau qu'en 2020 uniquement si la vie active était prolongée jusqu'à l'âge de 70 ans. La situation varie toutefois fortement selon les États membres, ce qui illustre les différents défis à relever en Europe. D'après les projections, pour maintenir le taux national de dépendance économique des personnes âgées à un niveau constant en 2040 par rapport à 2020, l'âge de départ à la retraite devrait passer à 68 ans seulement à Malte, en Hongrie et en Suède, tandis qu'il devrait être porté à 72 ans en Lituanie et au Luxembourg. En 2019 déjà, le taux de dépendance économique des personnes âgées

[25] Tous les trois ans, le Conseil et la Commission publient conjointement le rapport sur le vieillissement et le rapport sur l'adéquation des retraites (les prochaines éditions paraîtront en 2021).

[26] Le taux de dépendance économique des personnes âgées utilisé en l'espèce correspond au ratio entre le nombre de personnes âgées de 65 ans et plus et le nombre de personnes âgées de 20 ans à 64 ans. Il est exprimé pour cent personnes en âge de travailler (15-64 ans).

était très différent selon les États membres, allant de 22 au Luxembourg à 39 en Italie en passant par 38 en Finlande[27].

Les systèmes de retraite pourraient accompagner l'allongement de la durée de la vie active en adaptant automatiquement l'âge de départ à la retraite ou les contraintes de carrière, les taux d'accumulation des droits à pension ou les prestations de retraite afin d'intégrer l'allongement de l'espérance de vie. Limiter la **retraite anticipée** à des cas objectivement justifiés, instaurer un droit général au travail au-delà de l'âge de la retraite et mettre en place des régimes de retraite souples peuvent contribuer à faire en sorte que les régimes de retraite soient à la fois adaptés et viables.

Les réformes visant à moderniser les systèmes de retraite doivent prendre dûment en considération la **logique de répartition et d'équité** des systèmes de retraite. Les facteurs suivants pourraient être pris en compte: alourdissement du fardeau démographique pour les futures générations, traitement équitable des travailleurs qui entrent précocement sur le marché du travail, capacité de répartition entre les groupes de revenus, protection concernant les interruptions de carrière pour raisons familiales et suppression progressive des régimes de retraite préférentiels.

Les personnes qui ne seront pas en mesure de prolonger leur vie active à l'avenir devraient pouvoir percevoir une pension de retraite qui leur assure un niveau de vie digne une fois âgées. Cet objectif pourrait être atteint en instaurant, par exemple, un système d'octroi de points de retraite, un minimum vieillesse, des pensions basées sur la résidence et une assistance sociale ciblant les personnes âgées ou qui leur soit également accessible.

Veiller à ce que les régimes de retraite couvrent différents types d'activités économiques, par exemple, en **ouvrant l'accès** à davantage de catégories de travailleurs et aux travailleurs indépendants, contribuerait à préserver leur adéquation et la base de cotisation ainsi qu'à atténuer les inégalités sur le marché du travail. Étant donné que l'évolution de l'économie et du monde du travail pourrait avoir une incidence sur la base de cotisation, les États membres pourraient être amenés à revoir le mode de financement de leurs systèmes de protection sociale.

Les citoyens doivent être informés des droits à retraite qu'ils ont accumulés. Des **retraites complémentaires** de qualité, sûres et performantes, au nombre desquelles le produit paneuropéen d'épargne-retraite individuelle (PEPP)[28], venant compléter les régimes de retraite obligatoires peuvent fournir une épargne retraite supplémentaire. Les politiques visant à faciliter et à encourager la souscription de régimes de retraite complémentaires devraient tenir compte de leur coût budgétaire et de leur effet sur la répartition et trouver un équilibre entre une couverture étendue et inclusive et des garde-fous contre les effets de la volatilité des marchés, d'une part, et le rapport coût-efficacité d'autre part.

[27] Source: tableau d'Eurostat en ligne proj_19np; calculs effectués par la direction générale de la politique régionale et urbaine de la Commission; de plus amples informations sont disponibles ici.

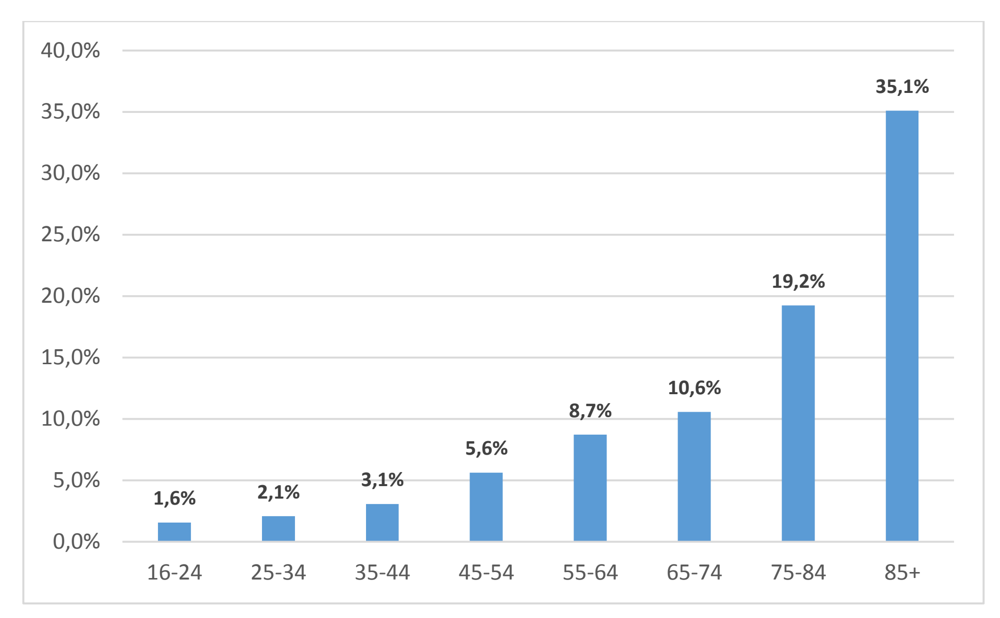
[28] Le PEPP est un régime d'épargne-retraite individuel volontaire qui devrait être mis en place en 2022 et qui proposera aux consommateurs un nouveau produit d'épargne-retraite à l'échelle paneuropéenne. Voir règlement (UE) 2019/1238 du 20 juin 2019.

6. *De quelle manière le bénévolat des personnes âgées et l'apprentissage intergénérationnel pourraient-ils être mieux soutenus, notamment par-delà les frontières, pour favoriser le partage des connaissances et la participation civique? Quel rôle pourrait jouer une plateforme numérique, ou d'autres initiatives au niveau de l'UE, et à qui ces initiatives devraient-elles s'adresser? De quelle manière pourrait-on combiner des actions de bénévolat associant des jeunes et des personnes âgées ou des actions bénévoles de jeunes en faveur de personnes âgées dans le cadre d'initiatives intergénérationnelles?*
7. *Quels services et quel environnement favorable devraient être mis en place ou améliorés afin de garantir l'autonomie, l'indépendance et les droits des personnes âgées et leur permettre de participer à la société?*
8. *Comment l'UE peut-elle aider les personnes âgées vulnérables qui ne sont pas en mesure de protéger leurs propres intérêts financiers et personnels, en particulier dans des situations transfrontières?*
9. *De quelle manière l'UE peut-elle soutenir les efforts déployés par les États membres pour garantir une plus grande équité des systèmes de protection sociale entre les générations, les hommes et les femmes, les classes d'âge et les groupes de revenus pour veiller à ce qu'ils restent sains sur le plan budgétaire?*
10. *Comment réduire et combattre les risques de pauvreté chez les personnes âgées?*
11. *Comment garantir des pensions adéquates pour les personnes (principalement des femmes) ayant effectué des activités non rémunérées (souvent des soins à la personne) durant une grande partie de leur vie active?*
12. *Quel rôle pourraient jouer les pensions complémentaires pour garantir un niveau de revenus suffisant à la retraite? De quelle manière pourraient-elles être étendues à l'ensemble de l'UE et quel serait le rôle de l'UE dans ce processus?*

5. Répondre aux besoins croissants d'une population vieillissante

Malgré l'allongement de l'espérance de vie en bonne santé, le risque de maladie ou d'invalidité augmente avec l'âge. De nombreuses personnes âgées deviennent progressivement fragiles et dépendantes de **soins de longue durée**.

Graphique 1. Progression des taux de dépendance dans l'UE[29] avec l'âge, sur la période 2015-2019



Source: calcul effectué par la direction générale des affaires économiques et financières de la Commission sur la base du tableau d'Eurostat en ligne hlth_silc_06.

La promotion de la santé et la prévention des maladies, sous la forme de modes de vie sains et de mesures en faveur de la santé et de la sécurité au travail, ainsi que le fait d'avoir une vie sociale active peuvent contribuer à limiter ces problèmes ou à retarder leur apparition. Le soutien des politiques, notamment en faveur de la rénovation urbaine, de la revitalisation des zones rurales et de l'accessibilité des bâtiments et des transports, peut contribuer à faciliter la vie, notamment celle des personnes à mobilité réduite.

Si de telles politiques peuvent contribuer à atténuer ces problèmes d'une manière générale, le vieillissement et la longévité ne manqueront pas d'entraîner une augmentation structurelle de la demande globale de services en matière de soins de santé et de soins de longue durée[30]. Ce phénomène est aggravé dans certaines régions éloignées et rurales où la qualité et le niveau des services sociaux disponibles posent généralement problème.

Pour se préparer au vieillissement de la population, les sociétés doivent dépasser les questions économiques et aller au-delà de la fourniture de services de qualité à un prix abordable. Il nous faut réfléchir à la manière dont les générations cohabitent. Le risque accru de **solitude et d'isolement social**, tant chez les jeunes que chez les personnes âgées, comme cela a pu être fréquemment observé, notamment lors de la pandémie de COVID-19, constitue l'une des préoccupations. Bien que moins visible, cette situation a eu une réelle incidence sur nos systèmes économiques, sociaux et de soins de santé et mérite l'attention des décideurs politiques.

---

29 Remarque: les taux de dépendance sont calculés sous la forme d'une moyenne, sur cinq ans, des limitations subjectives de longue durée des activités habituelles pour raison de santé.

30 Les principes 16 et 18 du socle européen des droits sociaux énoncent «le droit d'accéder en temps utile et à un prix abordable à des soins de santé préventifs et curatifs de qualité» et «le droit à des services de soins de longue durée abordables et de qualité, en particulier des services de soins à domicile et des services de proximité».

5.1. *Répondre aux besoins d'une population vieillissante en matière de santé et de soins de longue durée*

En raison de l'évolution démographique, les patients âgés souffrant de maladies chroniques et, bien souvent, multiples seront plus nombreux. On estime que près de la moitié des personnes âgées de 65 ans ou plus sont affectées par un handicap ou subissent une limitation de longue durée de leurs activités. En outre, les effets du changement climatique, les catastrophes naturelles, la dégradation de l'environnement et la pollution ont tendance à accroître de manière disproportionnée la pression sur la santé des personnes âgées. Les besoins en matière de **soins de santé** et d'autres services de soins ou d'assistance vont donc augmenter.

Si les systèmes de soins de santé et de soins de longue durée devront les uns et les autres répondre à une demande accrue, les difficultés rencontrées sont différentes, notamment en ce qui concerne la main-d'œuvre, la couverture sociale ou les normes de qualité.

Une réponse politique globale peut consister à investir dans des services et des infrastructures de qualité, ainsi que dans la recherche et l'innovation en matière de soins de santé, à garantir l'accès aux soins de santé, à offrir des conditions de travail attrayantes pour remédier aux pénuries de personnel et à exploiter les technologies innovantes pour améliorer l'efficience. Grâce aux progrès technologiques, il est possible de fournir certains services et certaines thérapies de façon innovante, ailleurs que dans des établissements hospitaliers. Une offre accrue d'**infrastructures** de soins ambulatoires et de proximité permet non seulement d'améliorer les soins de santé et l'aide sociale mais donne aussi la possibilité aux personnes âgées de participer à des activités sociales et de bien-être.

Ces dix prochaines années, 8 millions de postes seront potentiellement à pourvoir dans les secteurs de la santé et de l'aide sociale. Un plus grand nombre de spécialistes et des actions de perfectionnement et de reconversion seront nécessaires, qui s'inscriront notamment dans le cadre du pacte sur les compétences, lancé en novembre 2020. La **mobilité transfrontière** du personnel pourrait également permettre de remédier à la pénurie de personnel de santé. En 2018, les citoyens de l'Union travaillant dans un État membre autre que le leur représentaient près de 5 % de la main-d'œuvre du secteur de la santé et des soins de longue durée tandis que les immigrés originaires de pays tiers comptaient pour 9,1 %[31]. La prise en compte des questions de santé et de soins de longue durée dans les canaux de migration légale peut aussi améliorer l'utilisation des compétences des migrants dans l'UE.

Le nombre de personnes susceptibles d'avoir besoin de **soins de longue durée** devrait passer de 19,5 millions en 2016 à 23,6 millions en 2030, puis à 30,5 millions en 2050 dans l'Europe des Vingt-sept[32]. Le recours aux aidants informels ne peut plus s'inscrire dans la durée car on peut de moins en moins compter sur l'aide fournie par des membres de la famille étant donné que le nombre d'enfants diminue, que les membres de la famille sont dispersés et que les femmes sont davantage présentes sur le marché du travail.

---

[31] JRC, *Health care and long-term care workforce: Demographic challenges and potential contribution of migration and digital technology,* https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC121698

[32] Projections tirées du rapport 2018 sur le vieillissement.

Les États membres sont confrontés à des défis communs en matière de soins de longue durée, qui consistent notamment à garantir l'**accès** à ces soins, leur caractère **abordable** et leur **qualité** ainsi que la disponibilité d'une **main-d'œuvre** suffisante. De nombreuses personnes ayant besoin de soins ne peuvent y accéder en raison d'une offre déficitaire, de coûts élevés et d'un défaut de protection sociale ou de l'absence de couverture d'assurance leur garantissant une accessibilité économique à de tels soins. La nécessité de soins de longue durée peut faire basculer les personnes concernées dans la pauvreté si elles ne bénéficient pas d'une protection sociale adaptée. Ce risque doit cadrer avec le maintien de la viabilité budgétaire des systèmes dans une société vieillissante.

Il est important de fournir des soins de longue durée de **qualité** pour garantir la dignité de la personne, le choix et le bien-être, ainsi que pour éviter des hospitalisations inutiles. À l'heure actuelle, il existe différentes normes de qualité et différentes interprétations dans l'UE et les États membres se trouvent à des stades différents en matière d'assurance de la qualité. Il importe de noter qu'il existe différents moyens de fournir des soins de longue durée de qualité. Offrir des services de proximité aux personnes âgées nécessitant des soins de longue durée, y compris aux personnes handicapées, peut promouvoir leur droit de vivre de manière autonome dans leur cadre de vie habituel, tant que cela est possible. Par ailleurs, les services résidentiels ou autres peuvent permettre de fournir des services de soins qui dépassent les capacités des établissements de proximité.

Il est difficile de recruter du **personnel** qualifié pour travailler dans le domaine des soins de longue durée et de le garder, compte tenu du faible niveau de rémunération et des conditions de travail éprouvantes. Cette situation accroît la pression sur les aidants informels, en général des femmes, qui rencontrent des difficultés à concilier soins et travail rémunéré, ce qui entraîne souvent des coûts pour la société liés, par exemple, aux conséquences négatives sur la santé et le bien-être, à une participation réduite au marché du travail et à une baisse des revenus.

Comme le souligne la communication intitulée «Une Europe sociale forte pour des transitions justes»[33], la mise en place de **systèmes solides de soins de longue durée** améliorera l'accès à des soins de longue durée abordables et de qualité, permettra aux personnes âgées de vivre dignement et renforcera les possibilités d'emploi dans l'économie des services à la personne. En 2021, la Commission européenne et le comité de la protection sociale publieront un rapport commun qui fera un état des lieux des systèmes de soins de longue durée dans l'UE et des conséquences de la pandémie de COVID-19.

L'introduction à grande échelle d'**innovations sociales et technologiques**, comme la santé en ligne, les services de santé mobile, les soins à distance, les soins intégrés ou les services favorisant la vie autonome, pourrait améliorer considérablement l'efficience des systèmes de santé et de soins de longue durée. Les modèles reposant sur une surveillance à distance des soins de santé, et plus particulièrement ceux qui intègrent les patients et des membres de leur famille dans l'équipe soignante, présentent des avantages évidents pour les patients atteints de maladies chroniques[34].

[33] COM(2020) 14 final du 14.1.2020.
[34] *Transforming the future of ageing*, SAPEA (2019) https://www.sapea.info/wp-content/uploads/tfa-report.pdf

L'**intégration des soins** grâce à une coopération étroite et à l'échange d'informations entre les professionnels, les patients et leurs aidants (y compris les aidants informels) est susceptible de contenir l'augmentation des coûts des soins de santé et de l'aide sociale tout en permettant aux personnes âgées de rester plus longtemps indépendantes et de jouir d'un plus grand bien-être.

Les **entreprises sociales** et les organismes à but non lucratif (en particulier les mutuelles) sont de plus en plus sollicités pour fournir des services de santé et d'aide sociale, notamment aux personnes âgées. Elles peuvent être efficaces en raison de leur ancrage et de leur savoir locaux ainsi que des objectifs sociaux explicites qui sont les leurs.

L'UE aide les États membres à faire progresser les systèmes de soins de longue durée et les réformes en réalisant des travaux d'analyse, en procédant à des échanges réciproques, en donnant des orientations politiques et en octroyant des financements. Les défis en matière de soins de longue durée et de soins de santé sont également pris en compte dans le Semestre européen. L'UE facilite la coordination des systèmes nationaux de sécurité sociale, protégeant les droits des personnes qui se déplacent en Europe, y compris leur accès aux prestations pour des soins de longue durée[35]. Plusieurs initiatives contribueront à améliorer la situation des aidants informels et à garantir une rémunération adéquate dans ce secteur, comme la directive concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée ou la proposition de directive relative à des salaires minimaux adéquats[36]. L'analyse des conséquences de la COVID-19 sur les soins de longue durée[37] et les orientations fournies pour la gestion de la pandémie dans le cadre de ces prestations[38] mettent en évidence les faiblesses structurelles.

5.2. Mobilité, connectivité et accessibilité

Le vieillissement de la population en Europe constitue une tendance démographique susceptible de façonner des modèles de **mobilité** à l'avenir. Les prestataires de services de transports publics devront s'adapter au nombre croissant de passagers handicapés ou à mobilité réduite et investir dans des infrastructures et des véhicules de transport intelligents sans obstacles. La population âgée étant majoritairement constituée de femmes, la mobilité devrait cibler plus précisément les besoins spécifiques des femmes en ce qui concerne le temps et le motif des déplacements, l'itinéraire, la distance et la sécurité.

L'**automatisation et la numérisation** des transports peuvent contribuer à réduire le nombre d'accidents, à améliorer les déplacements et les opérations de transport, à promouvoir la multimodalité, à favoriser la diminution de la consommation d'énergie et de la pollution et à optimiser l'utilisation des ressources et des infrastructures. Toutefois, cette évolution constitue également une source de difficultés pour les personnes âgées qui ne possèdent pas les compétences numériques de base ou qui ont un accès limité à l'internet. Cela vaut tout particulièrement pour les personnes âgées qui vivent dans des zones rurales.

---

[35] Règlement (CE) n° 883/2004 du 29 avril 2004.
[36] Directive (UE) 2019/1158 du 20 juin 2019 et COM(2020) 682 final du 28.10.2020.
[37] Rapport commun de la Commission européenne et du comité de la protection sociale, à paraître en 2021.
[38] https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/surveillance-COVID-19-long-term-care-facilities-EU-EEA

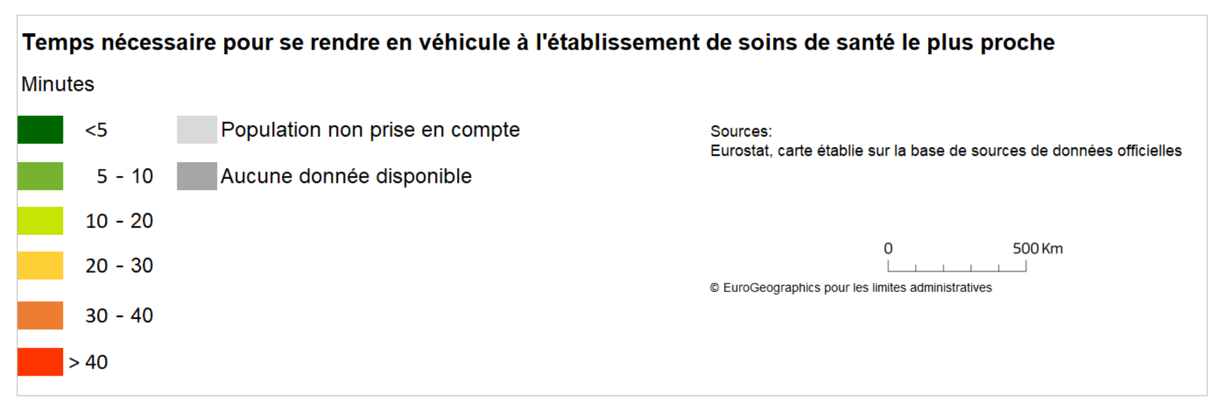
Il convient de prendre en considération la diversité des besoins et des capacités des personnes âgées dans l'organisation des **infrastructures et des services urbains**. De nombreuses villes tiennent déjà compte de la santé, de l'égalité entre les hommes et les femmes et d'autres aspects dans leurs plans de mobilité urbaine. L'accessibilité contribue à l'inclusion sociale. Des solutions de logement adaptées et des «maisons intelligentes» dotées de capteurs et de systèmes automatisés pour les appareils électriques, l'éclairage et le chauffage peuvent améliorer la sécurité des personnes âgées vivant seules, allonger la durée de vie des produits et accroître les possibilités de les réutiliser.

5.3. Disparités territoriales en matière d'accès aux soins et aux services

Bien que la plupart des pays de l'UE aient instauré une couverture universelle pour un ensemble essentiel de services de santé, l'éventail des services couverts et le niveau de participation aux coûts varient considérablement d'un pays à l'autre. L'accès effectif aux soins peut être limité pour des raisons financières, à cause d'une pénurie de personnel, de longs délais d'attente et de trop grandes distances à parcourir pour se rendre dans l'établissement de soins de santé le plus proche. Certains États membres connaissent des problèmes d'**accès aux soins de santé** dans les zones rurales et périphériques. Ces zones sont connues sous le nom de «déserts médicaux»[39]. Les disparités régionales en matière d'accès aux soins de santé ont pris de l'ampleur au cours de la pandémie de COVID-19. Cela vaut également pour l'accès aux services et infrastructures de soin de longue durée.

[39] Source: tableau d'Eurostat en ligne: hlth_silc_21. Voir également la carte des établissements de soins de santé dans l'UE.

Carte 2. Temps nécessaire pour se rendre en véhicule à l’établissement de soins de santé le plus proche



La technologie peut contribuer à améliorer l'accès des personnes âgées aux soins de santé, en particulier dans les régions reculées. Les **solutions numériques** sont importantes pour combler les écarts et sont de plus en plus fréquemment utilisées, par exemple pour les téléconsultations. L'utilisation de ces outils nécessitera une formation et une assistance appropriées.

Pour les communes rurales à faible densité de population, il est difficile de proposer des **transports** publics rentables, réguliers et pratiques qui soient également accessibles et abordables pour les personnes âgées. En cas de fermeture des infrastructures locales, comme les commerces, les banques, les établissements de soins, etc., les gens sont contraints de se déplacer davantage pour accéder à ces services; ce problème peut toucher de manière disproportionnée les personnes âgées vivant en zone rurale. Des solutions de services innovantes, locales, parfois mobiles, peuvent contribuer à combler les lacunes en permettant aux habitants de zones faiblement peuplées de continuer à avoir accès à des services.

Encadré 2. Répondre aux besoins de toutes les générations

L'équité intergénérationnelle est l'un des principaux aspects du débat sur la manière de faire face au vieillissement. Le défi consiste à maintenir un niveau adéquat de protection sociale sans faire peser une charge excessive sur la population en âge de travailler, qui est moins nombreuse et dont les cotisations constituent la principale source de financement des systèmes sociaux. Déplacer la charge fiscale pesant sur le travail vers la pollution, comme proposé dans le pacte vert pour l'Europe, peut offrir de nouvelles solutions. En l'absence de nouvelles réformes, le nombre de personnes couvertes par les systèmes de protection sociale et cotisant à ces systèmes diminue compte tenu de la diversité croissante du marché du travail.

La viabilité des finances publiques doit faire l'objet d'un suivi attentif, tout particulièrement dans les pays lourdement endettés. À l'heure actuelle, le coût total des dépenses publiques liées au vieillissement dépasse 25 % du PIB dans l'ensemble de l'UE. Selon le *rapport de 2018 sur le vieillissement*, ces coûts devraient augmenter de 1,1 point de pourcentage d'ici 2070; la progression est de 3 points de pourcentage, voire plus, dans 11 États membres. Cette hausse s'explique principalement par les dépenses consacrées aux soins de longue durée et aux soins de santé qui doivent répondre de manière adéquate aux besoins d'une population vieillissante. En outre, les répercussions de la lutte contre la COVID-19 et les conséquences économiques des mesures de confinement ont engendré de nouveaux problèmes.

Toutefois, dans la réalité, la hausse des dépenses liées au vieillissement pourrait s'avérer encore plus forte, notamment si l'on revient sur les réformes des retraites antérieures ou si de nouvelles réformes sont adoptées, qui alourdissent les dépenses. Dans le domaine des soins de santé et des soins de longue durée, les progrès technologiques pourraient contribuer à améliorer la qualité des services, mais sont également susceptibles d'entraîner une augmentation des dépenses; de la même manière, l'amélioration de l'accès à des soins de longue durée abordables pourrait requérir un financement public supplémentaire.

La viabilité et l'adéquation des finances publiques sont indissociables car l'Europe est fermement déterminée à respecter les normes sociales élevées qu'elle a fixées. Des mesures politiques peuvent contribuer à concilier la viabilité budgétaire et sociale en prolongeant la vie active, en améliorant la couverture et en repensant les systèmes de protection sociale.

5.4. *Améliorer le bien-être grâce à la solidarité intergénérationnelle*

Du fait de l'augmentation du nombre des personnes âgées, il est nécessaire d'élaborer des politiques pour répondre aux besoins sociaux et émotionnels, notamment en matière de sécurité et d'interaction sociale. Le brassage social est limité par le fait que les gens se regroupent dans des quartiers et des régions différents en fonction de leur classe d'âge, selon des préférences en matière d'habitat qui dépendent des étapes de leur vie. Les jeunes étudiants ont tendance à être attirés par les centres-villes, les jeunes familles s'installent dans des quartiers périphériques tandis que les personnes âgées vont habiter dans des zones moins densément peuplées et plus éloignées des centres-villes. Ces schémas de déplacement en fonction de l'âge[40] peuvent avoir des répercussions sur la **cohésion intergénérationnelle**.

On estime que quelque 30 millions d'adultes dans l'UE se sentent souvent **seuls[41]**. La solitude est un sentiment qui touche toutes les classes d'âge. Des facteurs tels qu'une mauvaise santé, un contexte économique défavorable et le fait de vivre seul renforcent le sentiment de solitude.

La crise de la COVID-19 a mis en évidence l'importance générale de la **santé mentale**. Les confinements ont eu un impact considérable sur les personnes très âgées et fragiles vivant dans des établissements spécialisés et, souvent, sans accès à des moyens de communication numériques ou dépourvues des compétences nécessaires pour les utiliser. Les investissements en faveur des compétences numériques, du développement communautaire et de la cohésion entre les générations peuvent empêcher la détérioration de la santé mentale et du bien-être et réduire les inégalités.

Les personnes âgées en bonne santé sont en mesure de contribuer de manière substantielle à la production d'une valeur sociale et économique dans nos sociétés. Ne pas mettre leurs compétences cognitives à profit serait non seulement préjudiciable à leur santé physique et mentale et à leur bien-être, mais ce serait également une occasion manquée pour la société.

On voit apparaître une tendance, qui prend de l'ampleur: il s'agit des **«maisons intergénérationnelles»**, parfois sous la forme de coopératives de logement, qui peuvent permettre aux résidents âgés d'avoir de la compagnie tout en transférant leurs compétences et leurs connaissances aux résidents plus jeunes, ce qui engendre des interactions sociales précieuses pour tous.

13. *Comment l'UE peut-elle soutenir les efforts déployés par les États membres pour concilier la fourniture de soins de santé adaptés et abordables et une couverture médicale de longue durée avec la viabilité budgétaire et financière?*
14. *De quelle manière l'UE pourrait-elle aider les États membres à relever les défis communs en matière de soins de longue durée? Quels objectifs devraient être poursuivis et quelles mesures devraient être appliquées au moyen d'un cadre stratégique de l'UE abordant des défis tels que l'accessibilité, la qualité, le caractère abordable ou les*

[40] JRC, *Demographic landscape of EU territories — challenges and opportunities in diversely ageing regions* https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC123046 .

[41] JRC, note d'orientation: *Loneliness – an unequally shared burden in Europe*, 2019

conditions de travail? Quels sont les éléments à prendre en considération pour les zones à faible densité de population?

15. *Comment les personnes âgées peuvent-elles tirer parti de la numérisation de la mobilité et des services de santé? De quelle manière pourrait-on améliorer l'accessibilité, la disponibilité, le caractère abordable et la sécurité des possibilités de transport public pour les personnes âgées, notamment dans les zones rurales et isolées?*

16. *Sommes-nous suffisamment attentifs aux causes et aux conséquences de la solitude lors de l'élaboration des politiques? Quelles mesures pourraient être prises pour éviter la solitude et l'isolement social des personnes âgées? Quelle aide l'UE peut-elle apporter?*

17. *Quel rôle peuvent jouer les maisons intergénérationnelles et la vie dans de tels lieux dans l'aménagement urbain et rural pour relever les défis liés au vieillissement de la population? Comment pourrait-on mieux exploiter cette initiative?*

6. Perspectives

Le vieillissement et les défis et opportunités qui l'accompagnent sont présents tout au long de notre vie, mais nos perspectives évoluent. Aujourd'hui, de nombreux jeunes rencontrent des difficultés à entrer sur le marché du travail et la crise actuelle de la COVID-19 a aggravé la situation. À plus long terme, la perspective de vivre plus longtemps que la génération de leurs grands-parents explique un grand nombre des choix opérés par les jeunes, notamment en matière d'éducation, de vie professionnelle et d'interruption de carrière. Ces choix ont, à leur tour, des conséquences sur leur santé et leur place dans l'économie et la société. Dans le même temps, les personnes âgées d'aujourd'hui apportent leurs contributions, leurs besoins et leurs attentes. Ensemble, ils font partie d'une société et d'une économie qui doivent garantir la prospérité, la réussite et le bien-être de tous leurs membres. Répondre aux défis du vieillissement et saisir les opportunités qu'il représente est donc une responsabilité individuelle et collective.

Comme nous l'avons vu dans le présent livre vert, il existe de nombreuses manières de prévenir ou de limiter les conséquences négatives du vieillissement sur notre société: notamment promouvoir un vieillissement actif et en bonne santé, améliorer la résilience de nos systèmes de santé et de soins, accroître la performance du marché du travail, moderniser la protection sociale et favoriser l'immigration légale et l'intégration dans le cadre d'une panoplie de mesures, accroître globalement la productivité et l'efficience.

L'UE peut relever ces défis avec la mobilisation et l'engagement des jeunes et des personnes âgées, en encourageant la solidarité et la responsabilité entre les générations grâce à des politiques favorables tout en montrant la voie à suivre pour édifier une société solidaire et dynamique.

La facilité pour la reprise et la résilience, qui est l'instrument de relance au cœur de NextGenerationEU, a pour objectif d'aider les États membres à y parvenir en leur permettant de renforcer leur potentiel de croissance économique, de création d'emplois et de résilience économique et sociale pour sortir de la crise actuelle. NextGenerationEU est à la fois un outil de soutien et d'équité intergénérationnels, facilitant une reprise économique durable à moyen et à long termes qui devrait profiter aux générations à venir grâce à une combinaison de réformes et d'investissements ambitieux des États membres.

Toutefois, la gestion du vieillissement ne se limite pas à soutenir la croissance et l'État-providence. Ce phénomène concerne nos sociétés dans leur ensemble et la manière dont nous interagissons d'une génération à l'autre. Parallèlement à la réponse stratégique que nous apportons à l'impact socio-économique du vieillissement, nous devons voir de quelle manière nous pouvons veiller à ce que chacun prenne part à nos sociétés. La participation active, tant des jeunes que des personnes âgées, au débat est indispensable.

En définitive, le débat sur les politiques visant à relever les défis et à saisir les opportunités du vieillissement est l'une des solutions à la fois immédiates et à long terme. Cela requiert une réflexion prospective sur les incidences et les alternatives de cette transition démographique au sein de l'UE ainsi que sur ses conséquences pour le rôle de l'Europe dans le monde. Cette réflexion pourrait alimenter le débat et soutenir des choix stratégiques viables à long terme au bénéfice de chaque classe d'âge.

COMMENT PARTICIPER À LA CONSULTATION?

Le présent livre vert lance une consultation publique qui se déroulera sur 12 semaines. La Commission tiendra compte de toutes les contributions dans le cadre de ses futurs travaux et fournira un retour d'information sur les résultats. Nous vous invitons à soumettre votre contribution au moyen du formulaire électronique disponible à l'adresse suivante:
https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12722-Green-Paper-on-Ageing

L'utilisation du formulaire de réponse électronique facilitera le traitement de votre contribution. Vous pouvez toutefois également envoyer votre contribution par écrit à l'adresse suivante:

Livre vert sur le vieillissement
SG.E.3
BERL 06/270
Commission européenne
1049 Bruxelles
Belgique